Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1936

16. 06. 78

Sachgebiet 26

Beschlußempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu dem von den Abgeordneten Dr. Zimmermann, Dr. Eyrich, Röhner, Spranger, Gerlach (Obernau), Dr. Bötsch, Dr. Klein (Göttingen), Berger (Herne), Dr. Wittmann (München), Schwarz, Dr. Pfennig, Hartmann, Regenspurger, Dr. Laufs, Glos, Biehle, Klein (München) und der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens
— Drucksache 8/1719 —

zu dem von den Fraktionen der SPD, FDP eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens
— Drucksache 8/1836 —

A. Problem

Die Zahl der Asylbewerber ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen, wodurch Länder und Gemeinden vor kaum noch lösbare Schwierigkeiten gestellt werden. Viele dieser Asylanträge werden nicht aus Gründen politischer Verfolgung, sondern aus wirtschaftlichen Gründen gestellt. Für die Dauer des Asylverfahrens dürfen sich die Asylbewerber im Bundesgebiet aufhalten und haben unter anderem Anspruch auf Sozialhilfe. Bei Ausschöpfung aller Rechtsbehelfe und Rechtsmittel dauert das Anerkennungsverfahren durchschnittlich fünf bis acht Jahre. Die Möglichkeit, das Asylverfahren derart in die Länge zu ziehen, bietet einen besonderen Anreiz zur mißbräuchlichen Stellung von Asylanträgen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56,
5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

B. Lösung

Der Gesetzentwurf hat eine Straffung und Beschleunigung des Asylverfahrens zum Ziel. Ein Widerspruch gegen die Entscheidungen der Anerkennungsausschüsse soll künftig nicht mehr zulässig sein. Gegen Urteile des Verwaltungsgerichts in Asylsachen soll eine Berufung nur noch dann eingelegt werden können, wenn die Klage nicht durch einstimmiges Votum der Kammer als offensichtlich unbegründet abgewiesen worden ist. Die alleinige Zuständigkeit des VG Ansbach und des VGH München wird beseitigt.

C. Alternativen

Die Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion im Innenausschuß haben den völligen Wegfall der Berufungsinstanz gefordert. In der Schlußabstimmung wurde der Gesetzentwurf jedoch einstimmig gebilligt.

D. Kosten

Durch das Gesetz werden Kosten — insbesondere bei den Ländern — eingespart.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Gesetzentwürfe — Drucksachen 8/1719, 8/1836 — in der nachfolgenden Fassung anzunehmen,
2. die zu den Entwürfen eingegangenen Petitionen für erledigt zu erklären.

Bonn, den 16. Juni 1978

Der Innenausschuß

Dr. Wernitz	**Bühling**	**Spranger**
Vorsitzender	Berichterstatter	

Beschlüsse des 4. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 1975 (BGBl. I S. 1542), wird wie folgt geändert:

1. In § 30 erhält die Überschrift folgende Fassung:

   „Anerkennungsausschüsse".

2. § 30 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Über den Antrag auf Anerkennung entscheidet ein Anerkennungsausschuß in der Besetzung von einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern. Der Vorsitzende muß die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen. Gegen Entscheidungen des Anerkennungsausschusses findet kein Widerspruch statt."

3. § 34 erhält folgende Fassung:

   „§ 34

   Ausschluß der Berufung
   bei offensichtlich unbegründeten Klagen

   (1) Weist das Verwaltungsgericht die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet ab, ist die Berufung gegen das Urteil ausgeschlossen.

   (2) Durch Gerichtsbescheid nach Artikel 2 § 1 des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978 (BGBl. I S. 446) kann das Verwaltungsgericht nicht entscheiden.

   (3) Verweist das Bundesverwaltungsgericht auf eine Revision die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurück, weil die Klage nicht offensichtlich unbegründet ist, kann es auch an das Oberverwaltungsgericht zurückverweisen. § 144 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend."

4. § 35 Abs. 2 Satz 3 erhält folgende Fassung:

   „Er kann gegen Entscheidungen des Anerkennungsausschusses Klage beim Verwaltungsgericht erheben."

5. In § 36 werden das Wort „Wiederspruchsausschuß" durch das Wort „Anerkennungsausschuß" und die Worte „Anerkennungs- oder Widerspruchsverfahren" durch das Wort „Anerkennungsverfahren" ersetzt.

6. In § 40 Abs. 2 werden die Worte „über einen Widerspruch" durch die Worte „des Anerkennungsausschusses" ersetzt.

Artikel 2

Übergangsvorschriften

1. Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung des Anerkennungsausschusses richtet sich nach Artikel 1 Nr. 2, wenn die Entscheidung nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes zugestellt wird.

2. Die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts richtet sich nach Artikel 1 Nr. 3, wenn die Entscheidung nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt wird.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bericht der Abgeordneten Bühling und Spranger

Die erste Beratung der beiden Gesetzentwürfe fand in der 93. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Juni 1978 statt und führte zur Überweisung an den Innenausschuß (federführend), an den Rechtsausschuß (mitberatend) sowie an den Haushaltsausschuß (mitberatend und gemäß § 96 der Geschäftsordnung). Der Innenausschuß beriet die Gesetzentwürfe am 7. und am 14. Juni 1978. In einer internen Anhörung ließ er sich die Ansichten der beiden Präsidenten der bisher für Asylsachen allein zuständigen Verwaltungsgerichte (VG Ansbach und VGH München) vortragen. Die beiden mitberatenden Ausschüsse befaßten sich mit den Entwürfen am 14. Juni 1978. Der Rechtsausschuß empfahl unter anderem, die vorgesehenen Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung aus dem Gesetzentwurf zur Beschleunigung des Asylverfahrens herauszunehmen und sie statt dessen in dem beim Rechtsausschuß anhängigen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (Drucksache 8/1717) zu treffen. Der Innenausschuß hat sich diese Anregung zu eigen gemacht. Auch den übrigen Vorschlägen des Rechtsausschusses, auf die in der Begründung zu den einzelnen Vorschriften eingegangen wird, wurde Rechnung getragen. Der Haushaltsausschuß hat von einer Stellungnahme an den Innenausschuß abgesehen und wird zu den kostenmäßigen Auswirkungen des Gesetzes in einem gesonderten Bericht Stellung nehmen.

Das Anschwellen der Zahl der Asylbewerber hat den Innenausschuß in den letzten Jahren immer häufiger beschäftigt. Von den mit diesem starken Anwachsen einhergehenden Problemen waren vor allem die Länder Berlin und Bayern betroffen. Nach Berlin strömten im Laufe der Jahre immer mehr Asylbewerber aus asiatischen Ländern, die zum Teil mit Hilfe hierauf spezialisierter Organisationen in die Stadt gelangten. Die besondere Belastung des Landes Bayern ist dadurch gegeben, daß sich die einzige für Asylverfahren zuständige Behörde — das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge — in Zirndorf befindet, wodurch außerordentlich schwierige Probleme bei der — wenn auch nur vorübergehenden — Unterbringung der Ausländer entstanden. Die Parteien sowie die mit Ausländerarbeit befaßten Organisationen sind sich in der Erkenntnis einig, daß ein hoher Prozentsatz der Asylbewerber nur aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik gekommen ist. Angesichts des großen Gefälles zwischen dem Lebensstandard in unserem Land und in dem der Herkunftsländer der Asylbewerber ist das Bestreben dieser Ausländer, sich einige Jahre in der Bundesrepublik aufzuhalten, zwar verständlich, ist jedoch mit dem Sinn des grundgesetzlich geschützten Asylrechts nicht vereinbar. Die immer größer werdende Zahl der Asylbewerber brachte nicht nur Unterbringungsprobleme mit sich, sondern belastete die Gemeinden auch durch die in erheblichem Umfang von ihnen zu zahlenden Sozialhilfen.

Als einer der Hauptgründe für die Anziehungskraft der Bundesrepublik auf aufenthaltssuchende Ausländer aus fernen Ländern erwies sich vor allem die lange Dauer des Asylverfahrens. Bei Ausschöpfung des ganzen Instanzenzuges läßt sich zur Zeit ohne größere Schwierigkeiten eine Verfahrensdauer — und damit ein Aufenthalt — von durchschnittlich fünf bis acht Jahren ermöglichen. Diese lange Verfahrensdauer wirkte nicht nur stimulierend auf Ausländer, die an einem Aufenthalt in der Bundesrepublik interessiert sind, vielmehr führte die von ihr ausgehende Sogwirkung ihrerseits zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens. Das derzeitige Anerkennungsverfahren wird von den Anerkennungsausschüssen durchgeführt, gegen deren Entscheidungen die Widerspruchsausschüsse angerufen werden können. Gegen die Entscheidungen der Widerspruchsausschüsse kann Klage beim Verwaltungsgericht Ansbach erhoben werden. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ist die Berufung zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof möglich, dessen Urteile wiederum der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht unterliegen. Der Gesetzentwurf sieht vor, das Asylverfahren dadurch wesentlich zu beschleunigen, daß das Widerspruchsverfahren entfällt und die Berufung gegen Urteile der ersten Instanz nur noch dann zulässig sein soll, wenn die Klage nicht vom Verwaltungsgericht einstimmig als offensichtlich unbegründet abgewiesen worden ist. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß für das behördliche Anerkennungsverfahren ein einphasiger förmlicher Verfahrensgang ausreicht. Eine zusätzliche Gewähr für ein in rechtsstaatlicher Hinsicht korrektes Verfahren soll dadurch geschaffen werden, daß die Vorsitzenden der Anerkennungsausschüsse künftig die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst aufweisen müssen. Bei der Einschränkung der Berufungsmöglichkeit wurde Wert darauf gelegt, daß dem Kläger beim Verwaltungsgericht auf jeden Fall eine mündliche Verhandlung offensteht. Die nach dem Entlastungsgesetz zulässige Entscheidung durch Gerichtsbescheid ohne vorherige mündliche Verhandlung wurde für das Asylverfahren ausgeschlossen.

Die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit war bisher beim Verwaltungsgericht Ansbach und beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München konzentriert. Diese Zentralisierung des Rechtswegs war in vielfacher Hinsicht vorteilhaft. Vor allem verfügten diese Gerichte über spezielle Erfahrungen und Sachkunde auf diesem vor allem in tatsächlicher Hinsicht komplizierten Gebiet. Mit der zunehmenden Zahl der Asylbewerber stieg auch die Zahl der Klagen in einem Ausmaß, das von den beiden Gerichten kaum noch zu bewältigen war. Der Ausschuß sah sich daher veranlaßt, diese Last auf mehrere

Verwaltungsgerichte zu verteilen. Dabei ging der Ausschuß von der Erwartung aus, daß die Länder jeweils nur ein Verwaltungsgericht für zuständig erklären und kleinere Länder einen gemeinsamen Spruchkörper für Asylsachen vereinbaren sollten. Auf diese Weise könnten die Vorteile eines zentralisierten Rechtsweges soweit wie möglich erhalten bleiben.

Die Vorschläge des Innenausschusses zur Beschleunigung des Asylverfahrens stellen keine Beschneidung des vom Grundgesetz gewollten Asylrechts dar. Auch das künftige Asylverfahren wird immer noch großzügiger und liberaler sein als das der meisten vergleichbaren Länder. Nach Ansicht des Ausschusses liegt es gerade im Interesse der wirklich politisch Verfolgten, daß die Bewerber, die sich mißbräuchlich auf das Asylrecht berufen, so schnell wie möglich erkannt werden. Die große Zahl der mißbräuchlichen Asylanträge, die sich auch in einer außerordentlich hohen Ablehnungsquote niederschlägt, hat leider dazu geführt, daß sich die öffentliche Meinung unterschiedslos gegenüber allen Asylbewerbern verschlechtert hat. Wenn künftig die offensichtlichen Mißbrauchsfälle frühzeitig ausgeschieden werden können, ist zu hoffen, daß die vereinzelt auch bei Ausländerbehörden anzutreffenden Vorurteile gegenüber Personen, die sich auf das Asylrecht berufen, abgebaut werden.

Auf die den beiden Gesetzentwürfen beigefügten Begründungen wird Bezug genommen.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Ausländergesetzes)

Zu Nummer 1

Die Überschrift zu § 30 lautete bisher: „Anerkennungs- und Widerspruchsausschüsse". Wegen des beabsichtigten Wegfalls der Widerspruchsausschüsse muß die Überschrift entsprechend geändert werden.

Zu Nummer 2

Das Widerspruchsverfahren entfällt. Das zweifache Verwaltungsverfahren vor Kollegialorganen hat sich als zu langwierig und als relativ unergiebig erwiesen. Das Verfahren vor den Anerkennungsausschüssen soll dadurch aufgewertet werden, daß die Vorsitzenden der Anerkennungsausschüsse die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen müssen. Dieses Erfordernis galt bisher nur für die Vorsitzenden der Widerspruchsausschüsse. Gegen die Entscheidungen des Anerkennungsausschusses kann künftig unmittelbar der Rechtsweg beschritten werden. Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens bringt das Asylverfahren in Einklang mit § 70 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wonach bei Verwaltungsakten, die in einem förmlichen Verwaltungsverfahren erlassen worden sind, kein Vorverfahren erforderlich ist. Da die Entscheidung über den Asylantrag von einem weisungsunabhängigen Ausschuß in einem förmlich ausgestalteten Verfahren getroffen wird, ist es sachgerecht, auch im Asylverfahren auf das Vorverfahren zu verzichten.

Zu Nummer 3

In Absatz 1 ist vorgesehen, daß die Berufung gegen ein verwaltungsgerichtliches Urteil ausgeschlossen sein soll, wenn das Verwaltungsgericht die Klage einstimmig als offensichtlich unbegründet abgewiesen hat. Hierdurch soll eine Entlastung der Berufungsgerichte von den Fällen erreicht werden, in denen die Klage nach einstimmiger Auffassung aller mitwirkenden Richter keinerlei Erfolgschancen hat. Diese Beurteilung der Begründetheit der Klage steht am Ende des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens; es kommt also nicht auf den ersten Eindruck an, den die Kammer von der Klage hat.

Die Vorschläge der Opposition im Ausschuß gingen über die Beschränkungen der Berufung in dem vorstehend genannten Umfang hinaus und sahen den völligen Wegfall der Berufungsinstanz vor. Die Mehrheit hat sich dieser Ansicht nicht anschließen können, da ihr der Ausschluß der Berufung auch bei zweifelhaften Fällen nicht angemessen erschien.

Das Entlastungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, im Falle, daß das Gericht eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält, durch Gerichtsbescheid ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden. Diese Möglichkeit wird für das Verfahren in Asylsachen ausgeschlossen. Der Ausschluß des Gerichtsbescheides steht im Zusammenhang mit der Beschränkung der Berufung. Der Ausschuß hält es in rechtsstaatlicher Hinsicht für unerläßlich, dem Kläger wenigstens eine mündliche Verhandlung vor Gericht zu garantieren.

Hat das Verwaltungsgericht eine Klage zu Unrecht als offensichtlich unbegründet abgewiesen und hebt das Bundesverwaltungsgericht das angefochtene Urteil wegen dieses Verfahrensmangels auf, so kann es nach § 144 Abs. 3 VwGO entweder in der Sache selbst entscheiden oder die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverweisen. Das Bundesverwaltungsgericht soll dann ebenso wie bei der Sprungrevision die Möglichkeit haben, nach seinem Ermessen an das Verwaltungsgericht oder an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen, das für die Berufung zuständig ist. Wenn das Verwaltungsgericht in seinem Urteil zum Ausdruck gebracht hat, daß es die Klage für offensichtlich unbegründet hält, wird es nicht selten im Interesse der Verfahrensbeschleunigung sinnvoll sein, sogleich die Berufungsinstanz zu eröffnen. Diese Vorschrift geht auf eine Anregung des Rechtsausschusses zurück.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um eine Folge des in Artikel 1 Nr. 2 geregelten Wegfall des Widerspruchsverfahrens.

Zu Nummer 5

Es handelt sich um eine Folge des Wegfalls des Widerspruchsverfahrens.

Zu Nummer 6

Die Änderung ist eine Folge des Wegfalls des Widerspruchsverfahrens.

Zu Artikel 2 (Übergangsvorschriften)

Die Vorschriften regeln den Zeitpunkt für die Umstellung anhängiger Verfahren vom bisherigen Rechtszustand auf das neue Recht. Dabei ist der Fall denkbar, daß eine Entscheidung kurz vor dem Ablauf des alten Rechts erlassen und mit einer am bisherigen Recht ausgerichteten Rechtsmittelbelehrung versehen, aber nach Inkrafttreten des neuen Rechts zugestellt wird. Die Rechtsmittelbelehrung könnte dadurch fehlerhaft werden. Der Ausschuß geht davon aus, daß das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, aber auch die Verwaltungsgerichte dafür Sorge tragen werden, daß derartige Fälle in der Übergangszeit möglichst vermieden werden.

Zu Artikel 3 (Berlin-Klausel)

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Die im Zusammenhang mit diesem Gesetz stehenden Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung, die in das Zweite Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (Drucksache 8/1717) übernommen worden sind, treten zu dem dort genannten Zeitpunkt in Kraft.

Bonn, den 16. Juni 1978

Bühling **Spranger**

Berichterstatter